

# 公共調達制度の歴史変遷に関する研究

藤井 聡<sup>1</sup>・宮川 愛由<sup>2</sup>

<sup>1</sup>正会員 京都大学教員 大学院工学研究科 (〒615-8540 京都府京都市西京区京都大学桂4)  
E-mail: fujii @trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

<sup>2</sup>正会員 京都大学助授 大学院工学研究科 (〒615-8540 京都府京都市西京区京都大学桂4)  
E-mail: miyakawa @trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

自然災害に見舞われるリスクが高い我が国において、社会資本整備のみならず、防災及び経済発展の担い手として、土木建設業が非常に重要な役割を果たしてきた。一方で近年、公共工事の入札市場では、闇雲な低入札等の弊害により、建設業界全体が疲弊しており社会全体が甚大な不利益を被ることが危惧されている。そこで本研究では、我が国の公共調達制度適正化に資する知見を得ることを目的として、明治初期から今日に至るまでの我が国の公共調達の歴史変遷を整理した。その結果、我が国の公共調達は純粋な競争を避け、実質的に受発注者で調整を行うことで個々の受注価格と請負者を特定し、その中で、適切な工事品質を確保するという公益に資する目的で行われていた談合の存在と、それを正式に活用するための制度発展という歴史的経緯の存在が示唆された。

**Key Words :** *bidding and contract system for public construction, local construction companies*

## 1. 研究の背景と目的

### (1) 問題

社会資本整備の最も重要な使命は「国民の命と暮らしを守る」ことであり、自然災害に見舞われるリスクが高い我が国において、土木建設業はその供給者としての役割のみならず、防災及び経済発展の担い手として、非常に重要な役割を果たしてきた<sup>1)</sup>。しかしながら、近年の公共事業関係費の縮小傾向のあおりを受け、公共工事の入札市場では、闇雲な低入札(ダンピング)の発生をはじめとした様々な弊害により、建設業界全体が厳しい環境下におかれている<sup>2)</sup>。激しい価格競争に勝ち抜くための施工費等の切り詰めは粗悪工事を誘発するものと懸念され、実際に国土交通省の調査によると、同省が発注する工事について、落札率の低い工事案件ほど、工事成績が低いという傾向が統計的に明らかとなっている<sup>3)</sup>。こうした社会資本整備における価格決定システムである公共調達制度の欠陥は、工事品質及び成果品への直接的な影響以外に、社会資本を提供する建設業者の経営悪化・倒産を誘引し、結果的に、地域防災力の低下を招き、今後来り得る大災害発生の際の被害の拡大に繋がることは推察するに難くない。従って、上述のような課題を孕んだ公共調達制度の運用が継続してなされることは、強靱な国づくり、地域づくりを企図する上で、極めて深刻な問題であると考えられる。

### (2) 公共調達制度の変遷

これまで、公共調達の適正化という課題は数百年に及び関心事であった。古いものでは、16世紀末頃の安土桃山時代に、本阿弥光悦(1558-1637年)が、著しく低い価格での落札による工事品質の低下を懸念していたという記録がある<sup>4)</sup>。公共調達に関する制度としての基礎は明治22年に制定された会計法によって定められ、法律上では価格競争による入札契約によって調達されることを原則とした上で、実際の運用方法にあたっては、社会情勢や建設業界の実情を反映しながら、時々刻々と改変され続けてきた。公共調達制度の改善にあたっての論点は主に次の二つの点であった。一つは、競争入札を原則とする中で工事品質の確保であり、もう一つは談合に代表される不正行為の防止である。前者について、ダンピングを主とした工事品質悪化の問題は、歴史上過去に何度も取り上げられてきている。近年では、特に1990年初め、日米建設協議以降、より競争性と透明性の高い入札制度を目指して、直轄工事について一般競争札方式の導入が進んだ。その結果、ダンピングとそれに伴う工事品質悪化の懸念が急増したことが多々指摘されてきた。これを受けて政府では、不正行為の起こらないシステムを目指しつつ、企業の技術力を的確に評価・活用するため、平成5年、10年の中央建設業審議会の建議等に基づき、大規模工事における一般競争入札に始まり、VE、設計施工一括、総合評価方式等の多様な入札方式を導入した。

また、平成13年度より「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」を施行し、技術力による競争の促進と、入札契約手続きの透明性向上を図ってきた<sup>9)</sup>。しかし依然として、ダンピング受注、適正施工への懸念等の問題が解消されず、その主たる原因は、企業の技術力を評価する多様な入札方式、例えば総合評価方式等の普及が不十分であることと考えられていた<sup>9)</sup>。そして、平成17年には価格と品質の総合的な評価によって最も優れたものを調達するという理念として、「公共工事の品質確保の促進に関する法律(品確法)」が施行され、その実行策として国の直轄工事において、総合評価方式による一般競争入札がいつそう促進された。その後、同方式の適用拡充が進んでいる<sup>78)</sup>。しかしながら、その運用をめぐる以下に述べるように依然としてダンピングをはじめとした、様々な問題点が多々指摘されている。

こうした種々の議論を背景として、平成25年に政府与党及び国土交通省において、公共工事契約の適正化を目的とした委員会が設置され<sup>9)</sup>、長年にわたって問題視されてきた公共工事生産システムの構造が、新たな方向を模索しつつ現在変化の段階に入っている。

### (3) 公共調達制度に関する既往研究

これまで、公共調達制度に関する研究は多く為されてきた。伊藤(2007)<sup>10)</sup>は総合評価方式が原則的に導入されてから数年後に、同方式が採用されるに至った経緯を示した上で、ダンピング受注排除に向けた課題を挙げている。また、金子(2012)<sup>11)</sup>らは同方式に係る入札情報を統計分析し、現行の総合評価方式において品質評価としての技術評価が優位に働いておらず、同方式がダンピング抑制のために有効に機能していないことを指摘している。また、近年は建設業者の疲弊が特に著しいとされている地方における公共工事の入札契約制度に関する研究も進められている。森本ら(2007)<sup>12)</sup>は、地方の指名競争入札方式による案件について、業者の被指名回数と工事成績の関係を定量的に分析し、工事成績の高い業者の選定において、指名競争入札が有効に機能していることを示した。また、高瀬ら(2009)<sup>13)</sup>は地方の実情を考慮した独自の総合評価方式について、その実態と効果について統計分析を行い、受注業者決定に際する企業評価において、地域要件と施工実績が大きく影響していることを示した。

以上の既往研究は現在広く採用されている総合評価方式を初めとする個別の入札方式の有効性や問題点を定量的に明らかにしたものである。一方、社会システムとしての公共調達制度の在り方について総合的に考察した研究としては、木下ら<sup>14)</sup>は我が国の公共調達制度において、明治会計法により一般競争入札の原則が定められた背景やその後指名競争入札が導入された経過を整理・分析し

た上で、予定価格の上限拘束性や交渉手続きの不在といった現行制度上の問題点を明らかにしている。また、亀本<sup>15)</sup>は公共工事の入札談合の歴史変遷を記述した上で、談合を排除・防止する上での問題点を整理し、これまで執り行われてきた談合防止策について評価を行っている。

### (4) 談合を巡る議論

公共調達制度の適正化にあたっては、談合との関連性は常に指摘され、先に述べた法の制定や入札方式の導入等の制度改変も、当時の社会問題として大きく取り上げられていた入札談合事件と官製談合防止法制定等の影響を少なからず受けてきたといえる。

他方で、談合を擁護する主張も少なからず見受けられる。例えば、山崎(1997)<sup>16)</sup>・宮崎(2009)<sup>17)</sup>は、談合が「品質管理や手抜き工事防止のシステムとして働いていること」、「業界の健全な自治・自衛の手段であること」等を論拠とし、談合が公益を確保するために行われてきたと主張している。こうした主張はその他の文献<sup>18)</sup>にも一部見受けられることを考慮すると、少なくともかつて行われていた談合は、公益に資するものも含めた何らかの機能を担っていた可能性がある。談合に対する社会的・経済的ペナルティが大きくなっていながらも、なお談合事件が度々取り立たされていること<sup>19)</sup>を踏まえると、それが如何なる機能であったのかを明らかにしつつ、その機能の正当性、不当性を吟味した上で、必要に応じて制度設計に反映していく必要性が存在している可能性も十二分に考えられる。すなわち、談合問題についてはその構造的背景も見据えた総合的な議論が必要であり、仮に上記主張の通り、談合が公益に資する目的で執り行われていたのであれば、談合が有していた調整機能を明らかにすることは、今後の入札契約制度適正化を進めるうえでの重要な示唆と為り得ると考えられる。

### (5) 目的

以上のように、公共調達制度は、その時勢を踏まえつつ、試行錯誤が繰り返され現在に至っており、各々の方式の運用論については様々な研究が行われてきた。既往研究における諸指摘は、公共調達制度において考慮すべき事項(例えば、必要な品質確保のためのダンピング防止等)が、必ずしも今日の制度において十分に考慮されていない可能性を示唆するものといえよう。より望ましい公共調達制度の運用に向けては、公共調達制度の設計運用論においてはその存在意義がほとんど対象とされることがなかった談合行為も含めて、過去の歴史の中でどのような議論が為され、その上でどのような事項が考慮されてきたのかを明らかにし、現行制度において考慮すべき事項が一体何であるのかを考察することは極めて重

要な意味を持つと考えられる。しかしながら、こうした論点から公共調達の変遷を検証した研究は筆者等の知るところ行われていない。

本稿では、以上の問題意識の下、上述した既往研究の成果等も踏まえ、公共調達を巡る談合の実態にも着目しつつ、我が国の公共調達制度の歴史的変遷において、「何が重要視されてきたのか」に焦点をあて、現代社会における公共調達制度の適正化に向けた基礎的知見を提供することを企図するものである。

## 2. 公共調達の歴史変遷

本稿では明治時代以降現在に至るまでの、我が国の入札契約制度の歴史的変遷や入札談合の実態について、可能な限り史実を基に客観的な視点から詳述されているものと判断された既往文献を網羅的に収集した<sup>142)</sup>。以下ではそれらの文献に基づいて、我が国の公共調達の歴史変遷を整理する(図-1)。

### (1) 明治会計法制定以前の請負業

明治維新後、近代国家建設のため工事の需要が急増したものの、業者側には当時、欧米の建設技術に関する知識経験が不十分であったため、河川・港湾・道路等の工事実施形態は国による「直営方式」であり、民間業者には労務の提供のみを請負わせるという形式が主であった。そんな中、土木請負業者の技術革新が進み、鉄道工事において大規模かつ長期的な請負が積極的に行われることとなった。こうした請負形式は、少数の業者による指名競争入札方式か、特命随意による契約であった。これは、急激な建設需要の高まりの中、大量の労働力を迅速に調達する必要があり、かつ工事を適切に履行するために信頼のおける業者に請負わせることが求められたためと考えられる。こうして、以前は江戸期から明治初期にかけて「職人社会」であった土木請負業の発展が進み「日本土木会社」といった近代的な巨大組織の設立に至った<sup>20)</sup>。

### (2) 一般競争入札方式を原則とする明治会計法の制定

「会計法」が1889年に制定、翌年4月に施行され、全工事が原則的に競争入札となった。同法の制定に至った背景については経緯を明らかにする記録は残っていないが、岩下<sup>20)</sup>は主に以下の三点であったと述べている。

- ① 不平等条約の撤廃：幕末以来の不平等条約の撤廃を訴えるには日本を近代国家として認めさせなければならなかった。
- ② 近代国家として形式的合理性の問題：近代国家の基礎的条件として、公共の事業に対する支出行為が公正な手続きのものである必要があり、憲法の

制定を基本に、近代的法体系を急速に整備しようという気風があった。

- ③ 民間資本との決別：明治初期の貧困な財政の中で、政商と言われた特定の民間有力資本との、いわば有無相通する提携関係を産業政策の軸とせざるを得なかった。

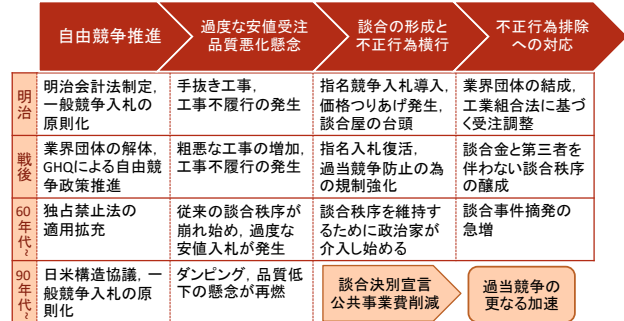


図-1 公共調達を巡る歴史的変遷

また、予定価格を作成し、契約額の上限(私下契約においては下限)とすると規定された。これは、当時は政府直営工事が多く、発注者側が工事費用の積算能力を十分に有していたことが背景であったと考えられる。

一般競争入札方式導入は、政府の発注方法を大幅に変えるものであり、公共工事の入札に誰でも参加できるようになり、当時の建設市場が極めて好況であったことも相まって、新規小企業が乱立した。しかしながら、入札参加業者についての規定が十分に整備されていなかったため、適切な施工能力を有さない不良業者も多く参入してきた。そのため、それまで政府からの特命随意によって工事を請け負ってきた日本土木会社をはじめとする大企業は、受注機会が減少し、経営危機に陥った。加えて、新規参入した不良業者による闇雲な安値受注が発生し、粗悪工事のみならず入札妨害や複数業者の共謀による価格のつり上げ等を行う悪徳業者の発生といった弊害が多発し、入札市場は混乱に陥った<sup>21)</sup>。談合行為は我が国固有の話し合いの文化に根付くものであるという主張が多くあるが、会計法制定による入札市場の混乱という状況が、今日の一般的通念である「談合協定」という慣習を業界に生む源流となったと言われている<sup>20)</sup>。なお、これらの弊害は、朝鮮・清国との緊張から日清戦争につながる過程での軍事需要の増加により建設投資が増加したことも一つの原因となっていた<sup>20)21)</sup>。

### (3) 勅令による指名競争入札方式の導入と談合

こうした状況を改善する方策として、会計法が施行されてからちょうど10年目の1900年に勅令(天皇からの命令)によって「指名競争入札方式制度」が導入された。そして21年後の1921年には会計法が大幅に改正され、一般競争入札方式の例外として、指名競争入札方式と随意

契約が条文化されるに至った。このように、指名競争入札はあくまでも法律上は「例外」の扱いであったものの、実際は、一般競争入札方式はほとんど実施されず、ほとんどの公共工事で指名競争が採用されたのだが、これは、発注者、受注者がともに、不良業者の参入を嫌ったためだと指摘されている<sup>21)</sup>。

このように、1890年の明治会計法制定により、原則として誰でも参加できる一般競争入札が導入されたことによって、不良・不適格業者の参入が相次ぎ、ダンピングが大きく問題視され、複数の業者による価格のつり上げ行為や、発注者による予定価格の漏洩などが頻発した後、1900年の勅令により、入札契約における指名競争入札方式の採用が認められ、その後ほとんどの請負工事で指名競争入札方式が運用されることとなった。こうして、指名競争入札方式の導入によって、ダンピングの問題は緩和されたのだが、「根絶」と言っている状況には至らなかった。指名された業者同士の間でも、ダンピングが完全に排除されなかったからである。

こうしたダンピング等の弊害をさらに改善するために、1920年には、国で初めて「最低価格制限」を設ける根拠となった道路工事執行令が施行された。これにより、予定価格の三分の二以下の応札は失格扱いとなる旨が記載された。また、同執行令は、形式的には指名競争入札制度の導入と同様に「勅令」、つまり天皇の命令という形をとり、法律と同程度の効力を有するものであった。道路工事は土木建設工事の中では比較的単純で施工方法等の差が出にくいものであるため、極端に安い入札価格は手抜き工事が予想されたり、そこで働くことになる労働者たちの労働条件が極端に悪くなるなどの弊害が生じる可能性が懸念されたためである<sup>22)</sup>。ただし、そうした勅令の下でも、ダンピングは完全に排除することは困難であった。なぜなら、政府の積算が十分に可能な業者においては、「最低価格」の入札は決して困難ではなかったからである。従って、この勅令によってダンピングは「緩和」されたものの、やはり「根絶」することはできなかったのである。なお、一般には最低制限価格を下回らない入札を必ずしもダンピングと断定することはないものの、「最低制限価格」での入札がダンピングである疑義を持つことは否定できないものと考えられる。本稿では「最低価格」の入札は採算を踏まえた業者の積算に基づくものではない不当な価格設定であり、ダンピングの疑義を持つものと考え、この用語を用いることとした。

そうした中、いわゆる「不良不適格」と言わざるを得ない業者を除く業者の全てが「不当なダンピング」を避けたいという動機を濃厚に持つようになっていった。しかしながら、その「動機」を完璧に満たす公的制度は存在せず、天皇の命令に完全に従いながらも、ダンピング

は根絶できないというジレンマに苛まれることとなった。

このジレンマを解消するための制度設計は、繰り返しとなるが、天皇の権威の下で運営される政府（すなわち“お上”）にすら期待することは出来ない。そうであるならば、“自分達”でその制度を作りあげる他ない——という状況に、「不良不適格」と言わざるを得ない業者を除く全ての業者が追い込まれていったと考えられる。

こうした背景の下、過当競争によるダンピング受注の防止のために、いわゆる不良不適格と言わざるを得ない業者を除く業者達が、ダンピングを避けるための自主的な制度を運用していくこととなったと考えられる。

ここで、「いわゆる不良不適格と言わざるを得ない業者を除く業者達」を「健全な業者」と呼ぶとするなら、この「ダンピングを避けるための自主的な制度の運用」こそ、健全な業者達による「談合」と言われるものであったと解釈できるものと考えられる。

——以上の「談合」が創成されたメカニズムは本研究における一つの仮説である。ついては、この仮説が正当である蓋然性を確認すべく、既往文献に基づいて、当時の「談合」の様子を概観することとしよう。

まず先に指摘した諸文献<sup>14-22)</sup>によれば、当時は指名競争入札の下、入札参加予定業者が入札前に集い、その場を取り仕切る談合屋が、落札予定業者を決定し、落札予定業者は入札参加業者と談合屋に対して、談合金として札額の何割かを譲渡することを約束していたという。談合屋は工事の仕事量が談合に参加する業者内で均衡になるように、また工事特性に応じて、最も適切な工事施行者を選ぶ責任を負うこととしていた、とのことであった。

こうして、談合は入札に参加する業者間の競争を介して、一方で落札価格が赤字受注となるほど低落するのを防ぎながら、業者間に仕事を配分する機能を果たしたわけである。しかしながら、上記のような方法では依然として問題点が数多く残されていた。まず、談合金にあずかるという目的で、入札・談合に参加し、実際には十分な施工能力を持たない不真面目な、いわゆる看板業者が多発した。また、落札予定者が入札参加者及び談合屋に支払う談合金が多額であればあるほど、実際の施工費を切り詰めなければならないことで、再び赤字受注による手抜き工事の発生が危ぶまれ、工事品質の低下が懸念された<sup>23)</sup>。ただし、このような弊害を伴いながら、ダンピングを回避したい建設業者達からの不可避的な要請により、談合屋は求められ続け、入札談合は維持されていた、とのことであった。

以上の文献報告は、「いわゆる不良不適格業者を除外しつつ、それ以外の業者で談合を行い、受注業者を決定し、各業者の入札価格を決する」という自主的な制度運用は、「不良不適格業者を除外すると同時にダンピング

を避ける」という目的の下で形成されたという先に述べた筆者等の仮説と一致するものである。すなわち、「優秀な業者を排除しつつ、本来ならば安い価格で請け負うことも何の問題も無く可能であるにも関わらず、不当に高い価格で落札するために談合を行っていた」という事情（あるいはこれを“悪質な談合”と呼ぶなら、そういう悪質な談合）が当時にあったとしても、そうした談合を行うことのみを目的として談合を行っていたとは考えがたく、本研究にて論じた「不良不適格業者を除外すると同時にダンピングを避ける」という目的で、談合が行われていた可能性を支持しているものと考えられる。

#### (4) 業界団体の結成

一方、指名競争の導入と前後するが、この時期、土木建設業界において全国的業界組織の結成が相次いだ。ここではその背景、経緯について述べる。

まず、会計法制定以前の明治7年、大阪の大工職が土木建築に関わる同業組合としては最初の「大工職業組合」を結成した。この結成の背景は明治初年に株仲間が廃止されたために、悪徳商人が跋扈して健全な業者が工事を受注することができないということであった。これに対処するため、組合を設けて自分たちの活動の正当性を示すとともに、府からの保護を希望するというものであった<sup>20</sup>。その後、東京でも同様に同業組合が自主的に結成された。そして、会計法制定後には、政府も悪質な業者を入札市場から排除することを企図して、土木建設業者に対して協会への加入を促すという対応を図っていた。しかしその後、工業化及び自由化の進展とともに市場が広域化するにつれて、地域ごとの組合では、ダンピング等の様々な問題に対応することが困難となっていく。そして、各々の地域組織だけでなく、より広域的な、地域を超えた横断組織の必要性も高まっていった<sup>20</sup>。

このような流れの中で、請負業者の広域的な横の結束が初めてみられた例が、1889年の日本土木組合創立である。創立主旨についての記録はないが、当時活発であった鉄道工事を狙って、「質の悪い新興請負業者」が参入し、業界の混乱が懸念されたためと指摘されている<sup>20</sup>。そして翌年から、先述のとおり指名競争入札が始まる。その後も同様の背景から、地域を超えた業界組織の設立が相次いだ。例えば、1915年には鉄道請負業協会が発足した。その目的は、有能な土木業者間の交流・協力によって、業界の健全化を図り、社会的評価を高めようということにあった<sup>20</sup>。当時の請負業に対する世間の評価は、一部の不徳義な業者の行為に禍されて甚だ低く、このため真面目に努力している業者の正当な権利も認められないといった状況があったからである<sup>20</sup>。

この様に、会計法制定後、新規参入の悪徳業者を市場

から排除するための業界内部の結束に基づく自主的な取り組みを見て取ることができる。

#### (5) 悪質な談合の排除、良質な談合への実質的容認

さて、明治後半から昭和初めにかけて、談合を行うこと自体は少なくとも業界内では「公知の事実」としてみなされていた<sup>21</sup>が、談合屋などの横行により、談合金の強要、談合金のせり上げのほか、賃金の不払、材料代金の踏み倒し、不正工事の続出、工事の途中放棄等の弊害も絶えなかった。そんな中、少なくとも業界内では「公知の事実」としてみなされていた談合の内、悪質なものはそれ以外と明確に区別されて認識されていたことをうかがわせる記録は多い。

例えば、大正時代、日本の植民地であった朝鮮での「悪質」な談合事件において、朝鮮総督府交通局課長だった江崎義人<sup>18)</sup>は次のような証言を残している。「談合というのは普通どこでもやっておられますが、それと性質が違うんだというので問題になったわけです。建設業者の方がおられるから遠慮して申し上げますが、極端な例をいいますと仕事をなんにもやらんでも暮らしていける、そういう状態だったんです。（中略）それから談合して話合いで経費がかかる程度ならいいが、膨大な金をとっているんだ。仕事せずに店の経営がたっていくのはけしからんというわけで。だから金額の大きいものだけを摘発したようです。」

このような状況を受けて、業界内でも“悪質な談合”に関わる様な第三者を追い出して、「良質」な談合だけが執り行うことが出来るように、業界外の談合屋ではなく、業界人自らが自主的に談合を取り仕切るようになっていった。例えば、当時の談合屋として知られていた業界人である前田組の前田栄次郎<sup>22)</sup>は談合弁護の論拠として次の5点を挙げている。1) 当時の入札市場では一件当たりの入札参加者が30-40社に及び、恐喝や殺人事件等が横行して、健全な工事が立ち行かぬこと。2) 自然災害の多い我が国でコストだけで公共工事が発注されたら手抜き工事等につながり得策でないこと。3) 伝統と信用ある業者を特命指名することが優良工事に通じること。4) 継続工事については別の業者を競争入札で選定するより最初の業者を選定する方が得策であること。5) 経験の乏しい発注当局が官僚式で業者を選定すると徳義性のない業者が営業本位で取り入りよくないこと。

当時前田が談合の目的としていたところについては、前田が連座した鉄道疑獄事件の予審最終決定書<sup>22)</sup>に次のような記録がある。「被告人前田栄次郎は、夙に鉄道工事請負業界に於ける無統制なる自由競争に由り招来する前途の如き業者側の不利益と従来の所謂運動屋の斡旋に因る談合に伴う『歩競』等の弊害を熟知し進んで業者の

間に介在して自由競争を避けかつ『歩競』を排し、談合金を約一割内外に止め工事の種類性質大小工事との縁故関係、業者の地理的条件等を考慮し、且つ特定の業者に仕事が偏在せざる様適宜に割振しつつ最も適当なる業者を以て落札候補者について他の共同指名請負人に落札候補者が同仕事を請負ふを妥当とする理由を説明して之に工事を譲ることを勧告して納得せしむる方針を以て談合を成立せしめ以て業界の統制を一面業者の利益を図ると同時に談合の斡旋を為すことにより多額の世話料を獲得せんことを企図し、大正十年頃より前期方針を以て談合の斡旋に着手したるが調停に適せる才能を具有せる上に業界の事情に精通し居ると前叙の方針が当時の業界の実情に適応したる為漸次幾多有力なる業者等の支持を得て次第に業界に隠然たる勢力を占むるに至り、(以下略)すなわち、確かに談合によって談合屋が利益を得ていたこと、ならびにそれが目的とされていたという事情は存在していたものの、当該の談合によって、入札価格だけではなく、各々業者の能力や事情、また請負業者間の仕事量等も勘案して受注業者の調整が図られ、競争入札による弊害が排除されていた様子が窺い知れる。

また業界組織にも上記のような調整機能を評価し自ら主導しようとしていた動きがあった。昭和8年、汚職事件に関与したとして、前田が検挙されたのち、土木業協会が新たに統制部を組織し、その統制部が談合を取り仕切るという構想が生まれたのである。同協会顧問弁護士であった牧野良三によると、統制部は業界人以外の第三者を排除して、協会が自主的に統制を行うために設けたセクションであり、その内容は従来業者に分配されていた談合金の一部の分配をやめて統制部に積み立てておき、同部所属業者の相互扶助、共済資金とするというものであった。法律に抵触しない程度の談合金は一種の保険金であるとして、それを協会に積み立てて業界全体の発展のための基金に充当することで、談合の正当性を合理的に形成しようというものであった<sup>21)</sup>。しかしながら、この構想はある規模以下の業者の反発をまねき実現しなかった。その後前田が釈放されたことによって、鉄道工事の談合は再び前田が取り仕切ることとなった。

そのような状況の中、当時の司法は「談合」に対して比較的寛大であったようである。1919年、長野県上田町の小学校事件に関する談合事件裁判では、談合金の有無にかかわらず、詐欺罪にあたらぬとし、談合行為自体は業者間の自主的な協定として営業の自由のもと容認されるとし、無罪判決となった。理由としては、第一に、工事の請負を競争入札にする場合、注文者は工事の内容を良く知っていて予定価格を定めているのだから、その制限内で落札者が決まる以上、価格については発注者が騙されていることにならないということ、第二に、談合に

基づく入札は、注文者に対して、価格についての判断を誤らせることを目的とする手段ではなく、入札者が自分に有利な価格を主張する方法として、捉えるべきであるということ挙げた。また、1931、1936年の朝鮮高等法院の判決では、落札価格に談合金が加算された額が、その工事の適正価格の限度を超える談合は違法であるとした。つまり、談合がある一定の範囲で合法であるとした一方で、多額の談合金をとる場合には、それが公序良俗に反する不当不正な行為であるとした、という次第である。

こうした中、談合を取り締まるために、刑法の改正が検討されるに至り、1941年、談合罪が制定された。原案では談合を全面的に違法としていたが、その後修正が重ねられ、結果的には業界の談合擁護の主張がある程度受け入れられる形となった。この談合罪制定について武田<sup>22)</sup>は次のように解釈している。「業者間の協定には、違法とされないものがあるという前提のもとで、談合罪は、主として談合屋等の介入を違法なものとして取り締まるということが出来る。自主的な協定は同業者の「共存共栄」には必要であり、それに介入することで利益を得るのは違法だという論理なのである。」つまり、談合金が多額であるほど、実際に工事に使われる金額が少なくなり、工事及び成果品の品質が危ぶまれるため、談合を取り仕切ることで仲介料を得ている第三者や、談合に参加することで不労所得を得ようとする悪質な業者を排除することが談合罪の目的となったのである<sup>23)</sup>。ただし、談合罪による取締りについては限定的であり、違法と判断するための基準が極めて曖昧であったため、実際には運用が難しく、ほとんど適用されることは無かったようである<sup>24)</sup>。ただし、談合金についての取り締まり強化によって、第三者である談合屋の存在の余地は狭められていった。このことは、「悪い談合」でなければ談合は行ってよいものだという認識となり、むしろ逆に、業界内の談合を積極的に認める状況を創出していった<sup>25)</sup>。したがって、司法判決と談合罪制定によって、杓子定規に言うなら談合それ自体は問題であると認定される仕組みがつくられた一方で、現実的には、談合を決定的に違法とする事態はほとんど起きることはなかったものと考えられる。

こうして、談合によって「公正な価格」を害さないこと及び金銭目当ての第三者を排除することに配慮しつつ、不正工事を防止するための広義の社会的制度の一つとして、談合が社会的に行われることそれ自身が社会的に是認されていたのである<sup>26)</sup>。

#### (6) 工業組合法適用による企業統制・配給体制の確立

さて、以上の様な建設業界における諸制度の変遷とは別に、第一次大戦後の国内産業の衰退と輸出貿易の激減

を受け、「工業組合法」が1925年に公布された。その目的は「同手工業者が団結して共同の利益を増進し、自殺的競争をなくすことによって、油種貿易上の弊害をなくすこと」であった。すなわち、国内の各業界のマーケットのガバナンス（統治）において、各業界の組合組織の力を借りる方針が政府によって採用されたのである。

その後、戦時色が強まっていき、更なる生産性向上が求められていくにつれて、同法による企業統制力はより強化されるよう度々改正が為された。さらに戦時体制下では、工業品の配給機関として、組合が指定されたことにより、大小問わずほとんどの企業が組合によって統制された。その一方で、組合による統制力乱用を防ぐため、行政官庁からの組合への統制力(具体的には、組合の人事に関する決定権のほか、検査や罰則処分等)も徐々に強められていった<sup>20</sup>。

この法律制定と運用は、当時は未だ建設業界の公共調達に適用されていたものではなかったが、間接的に影響を及ぼすこととなる。当時の様子について、島藤建設社長の島田藤<sup>21</sup>は次のように述べている。「団体については、元来全国に府県別の組合があつて、それから連合会でやっていたでしょう。その場合にどうしても業者がどんどん出て競争するから困るといふので、統制組合にしなければならんといふことはずっと運動していたわけなんです。それがちょうどクライマックスになったところで、岸信介さんが商工次官になった当時、議会で来年度はそれにしようといふことになったのを、政治的に今各産業団体が工業組合法を適用されているから、土建の方も工業組合法に便乗して、業者を制限した方がいいんじゃないかといふ意見があつたのです。」つまり、工業組合法の施行によって、全国各地に作られていた建設業の組合による統制力が間接的に強化される方向にあったと考えられるのである。

そして1940年、建設業界にもいよいよ工業組合法が正式に適用されることとなった。その上、1942年には戦時統制として会計法戦時特例とし一般競争入札が「停止」されることとなった。これは、政府は組合に建設用諸資材の配給統制の役割を期待し、業界も長年問題視されてきた不適格業者の参入によるダンピング等の規制を実現できることに大きな意義を見出していたと考えることができるだろう。こうして、組合が中小企業も含め、業界を組織化することにより、物資の配給や工事請負の斡旋を行うことができることとなった。つまり、組合によって仕事量の分配等が決定されつつ、談合屋等、それまでの談合による弊害の取り締まりも整備することによって、「公による配給統制」が確立されたのであった<sup>20</sup>。

こうして、長年問題視されてきたダンピングや、不適格業者の入札参入の弊害が是正されるとともに、戦時体

制が強化される中、物資供給の安定化が図られ、業界の統制の為に組合がその役割を担うこととなった。

「公による配給統制」は談合屋を排除した自主的な協定であり、アウトサイダーは法によって従わせられるとした。さらに、組合は入札に参加する組合員が安値受注しないように監視し、場合によっては請負者を選ぶことができた。例えば、東京工業組合を例にとると、統制、営業に必要な物資の配給、工事請負の斡旋、工事の鑑定、営業に関する指導研究および調査などを目的とし、第一の統制では、資材の使用量の割り当て、工事請負の協定、労働者賃金に基づく統制を行うことになっていた。「工事請負協定ニ関スル協定」では、請負金額の適正化と組合員の請負実績の報告を求め、また、工事の斡旋では、発注者より斡旋が委託された場合には、工事内容や組合員の現況を考慮して組合理事会で請負者を定め、請負金額の2%を組合におさめることになっていた。それは組合による統制協定のかたちで、工事の請負金額、請負者などを決める権限を組合に与えるものだった<sup>20</sup>。そしてこれは、これまで法的裏付けの無いままに、各業者が治める談合金に基づいて談合屋が行っていた談合による入札の調整制度を、法的裏付けのある組合が、同じく法的裏付けのある請負金額の2%の料金を正式に執り行う形で実現する様になった事を意味している。

このように、明治維新以降、欧米列強が作りあげた「近代国家」のイメージに合致することを企図して導入された一般競争入札を基本とする「会計法」以来、ダンピングや談合による価格のつり上げ、談合屋への不当利益の集中などの様々な問題の一つ一つに対処するために紆余曲折した公共調達制度が、社会的に構成された組織である「組合」に法的権限を付与し、かつて談合屋が執り行っていた談合調整を正式に執り行う格好にすることで、全ての問題に一定程度バランス良く配慮した適正な制度へと辿り突いたと解釈することができるものと考えられる。つまり、業界が持っている社会的調整能力を法的に位置づける形に、公共調達制度が「進化」していったと解釈することができよう。

## (7) GHQによる自由競争化とその対処を基盤とした法整備

この様に、紆余曲折を経て徐々に「進化」してきた公共調達制度であるが、1945年の第二次世界大戦の日本敗戦後、GHQ統治の時代に、工業組合法や公共調達制度に関する各種勅令は破棄され、その結果、公共調達制度は明治時代の無秩序な状態へと「逆戻り」することになっていった。

かくしてわが国の建設業界は、明治から昭和初期にかけての進歩の過程を、再び歩まねばならない状況に立ち

至ってしまう事となった。

こうした背景の下、敗戦直後の1947年に会計法、次いで予決令、地方自治法が制定された。これらの法令は、1921年に改正された会計法と基本的に同じものであり、指名競争入札及び随意契約を例外規定として位置付けていた。そして、実際の入札契約制度運用にあたっては、指名競争入札方式が主として採用されることとなった<sup>14)</sup>。

ただし、当時の土木建設工事の大半を占めていた日本国有鉄道の鉄道工事においては、GHQの指示により一般競争入札方式が適用されることとなった。しかしやはり、初期の段階ではダンピング入札等の、明治初期の会計法制定直後と同様の弊害が発生した。このような状況を受けて、日本国有鉄道は請負契約方式として、指名競争入札や随意契約等の例外規定を新たに定めるために、GHQと交渉を重ねたが、同意を得ることができなかったという。しかし1952年4月講和条約が発効され日本が自主性を回復したことでようやく、請負契約において指名競争入札方式の適用が可能となったのであった<sup>24)</sup>。

このように、アメリカは指名入札制度を嫌い、一般競争入札を好み、その導入圧力を日本側にかけていたが、GHQ統治の終了による「主権回復」と同時に、日本は再び自らの「主権」を行使することで、戦前と同様に一般競争入札をやめて指名競争入札を始めることが可能となったのである。

ただし、同じ時期に、戦後の復旧に伴う建設投資が増加し、その結果、工業組合法ができる以前の状況と同様、建設業者が急激に増え、そのあおりを受けて、指名競争入札を採用していた鉄道「以外」の土木工事においては、再びダンピング入札等の混乱が生じていった。そしてその混乱に建設業者達が自主的に対応しようとして、1946年から1950年にかけて、戦前の談合組織が再び復活することとなったのである<sup>25)</sup>（この経緯もまた、本研究の、談合制度はダンピング回避という社会的機能を担っているという仮説を支持する経緯であると言うことができよう）。

ただし、こうした流れと並行して、GHQ占領下において、GHQ/アメリカの意向を受ける形で、1947年に公正取引委員会が発足し、「私的独占の禁止及び公正取引確保に関する法律(独占禁止法)」が施行され、談合等の不正行為を取り締まることについての法制度が整備されたのであった。

ただし、さらにその後、建設業法の制定に基づいて設定された中央建設業審議会によって、1950年に、施工能力が高く信頼のできる業者による公正で自由な競争を図るため、入札制度合理化対策が答申され、資格審査、そして「等級区分」が規定された。特に「等級区分」については、戦後の混乱に加え、一般競争入札方式を原則と

されたことにより、過当競争になり、業者の大小を問わず、経営状況が芳しくなかったことから、中小業者の営業基盤に大企業が進出し、仕事を取り合っていた状況を改善するため、業者を規模に応じて格付けし、その規模に応じた工事の入札に参加させる必要があったことが、その背景にあった<sup>14)</sup>。

このように、公共調達においてはアメリカ/GHQの意向を受けて、入札制度の一般競争化や、独占禁止法の導入などが進められた一方で、それらによる弊害を踏まえつつ、現場の実情を制度に反映させるための各種対策が講じられていったのである。

## (8) 安値受注対策を施した会計法改正

こうした流れの中、1961年、明治時代における入札契約制度の制定以来、継続して問題視されてきた「安値受注」を規制するために、会計法一部改正案が成立し、著しい低入札を規制するために「低入札価格調査制度」が規定された<sup>27)</sup>。これは、著しく低い価格の入札を行った最低価格入札者について契約内容を適切に履行可能であるかを調査するというものである。これにより、たとえ最低制限価格を上回っていたとしても、極端な安値受注の場合は経営面・技術面での審査を通過しなければならなくなった。

しかしながら、2006年頃まで、同制度が適用されることはほとんどなかった。その理由としては以下の三点が考えられている<sup>27)</sup>。

- ① ほとんどの工事発注が一般競争入札方式ではなく、指名競争入札方式によっていたので、過当競争が起きることが少なかった。
- ② 同制度を適用することはほとんどなかったものの、この制度で規定されている価格（この価格は、最低制限価格以上の価格であった）、が競争が激化した時の入札の下限の目安として参照され、ダンピングを抑止する効果があった。
- ③ 低入札価格調査の手続きが煩雑であったため、著しい低入札が発生した場合でも、入札者に辞退を促すことによって処置することもあった。

この様に、この法律が実際に適用されることはなかったものの、この法律がダンピングを抑止する効果を発揮したものと考えられるのである。

## (9) 第三者及び談合金を伴わない談合

上述の様に、工業組合法が廃棄された戦後において、談合は敗戦直後に再び行われるようになったが、1960年代頃までは、談合事件が取り立たされても、司法もその有用性を認める判決を下すこともしばしばあった。しかも、この頃は、戦前の談合の反省から、「第三者を入れ



ない、飲み食いをやらない、出し金(談合金)をしない」を原則にして、業界でも談合における秩序を守るため、第三者や談合金、接待等の行為を排除していたと言われている<sup>18)</sup>。戦後の談合事件の代表的なものとして、1949年の岡山談合事件や1964年の滋賀県草津市および石部町上水道工事に係る談合事件が挙げられる。前者では、比較的高額であった談合金を「一種の権利買収の金額」とし、第三者を伴う談合であったにもかかわらず、談合罪は適用されず無罪判決となった。また、後者の裁判では、ダンピングの危惧等を認め、談合が業者の共存を図るといふ経済合理性を認め、落札価格が通常の利潤を業者にもたらす限り、談合罪にはあたらないとし、この判決を無罪とした。談合金については、それが単に落札予定者になり得る地位を譲ったことだけの理由で支払われる場合は違法とした<sup>21)</sup>。

以上二件の事件で明らかになった談合は、その当時の慣行であったと言われており、概して次のように執り行われていたようである<sup>21)</sup>。すなわち、指名競争入札の下、仲介人である談合屋(業者)が入札前に指名業者と会合し、落札者と落札価格を決定していた。基本的に談合金の授受は無く、将来の受注保証のような形で、仕事の分配を行っていたが、例外的に、落札者が談合屋と他の指名業者に談合金を支払うこともあった。しかしながら、この当時の談合においても、落札価格が落札者による当初の見積価格を割り込むことがあった。このような状況を裏付けるような証言として、昭和27年当時の談合について、安藤組の小茂田<sup>22)</sup>は次のように述べている。「予算決算会計令の最低基準制度を実際に起草した人は、非常識な競争、赤字の競争を予想しないで適正な許された範囲内の競争を意識して書いた。それがあなたたち(官吏)の手に渡ってしまうと、あとは見るからに損をしそうな相場でも、担当官吏は安く安く契約をしなければならぬというふうな運用をすることになってくるから、やむをえず談合問題がでてくる。もちろん、悪性の談合もある。これはもちろん反対するが、追い詰められた価格の協定であれば、あなた方がなんぼやかましくいってもなくなる。」このように、戦後においても戦前と同様、談合には良性なものと悪性なものが存在していたこと、ダンピングの弊害を防止するための「追い詰められた価格の協定」としてやむを得ず「良性談合」が執り行われていたこと、また予算執行に際する官側の思慮を欠いた行政対応によって、ダンピングが助長されていた可能性が窺い知れる。すなわち、ここでもまた、本研究における「談合制度が、不当なダンピングの排除という公的な機能を担っていた」という仮説を裏付けるものである。

#### (10) 独占禁止法強化及び談合事件摘発

このように、戦後の談合では、「第三者をいれず、談合金や接待も行わない」という業界の秩序を保つためのルールが保たれていたが、1960年代に入ると、それまで実質的にほとんど取り締まられることがなかった入札談合行為に独占禁止法が適用されるようになってきた。

ここに至り、業界内で談合による調整秩序が大きな転換を迎えることとなった。これまでは、第三者を介せずとも談合制度によって不当なダンピングを回避できていたのに、それが必ずしも容易ではないという状況が生ずることとなったのである。

そこで登場した仕組みが、秩序を継続していくために業界側が「政治家」へ働きかけるという形で、政治家の権威を借りる格好で談合制度の運用せんとするようになったのである。その背後には、政治家は官僚に対して強い影響力を行使できたという事情があったためであり、それと同時に、政治家にとっても、自らの政治資金を集め、影響力を強めるためにも建設業は恰好の相手であったためであると指摘されている<sup>21)</sup>。

こうして、1970年代頃から、政治家が談合構造に介入するようになっていった。これは、それまで「業界自治」のために談合に、いわゆる「天の声」の影響が及ぶようになった事を意味しており、政・官が絡んだ官製談合の色がより一層と濃密化していったという次第である<sup>17)</sup>。

なお、この時期に政治家による業界への介入が進んだ背景には、公正取引委員会と建設業界との談合を巡る各種相克において、建設業界側が政治家の力を借りるケースがしばしば見られたという事情があったとも指摘されている<sup>21)</sup>。

一方、1980年代に入ると、それまで談合を積極的に取り締まってこなかった公正取引委員会の態度が、徐々に厳しいものとなっていった。これは、日米建設摩擦を問題視していた米国が日本の建設市場開放を強く要求し始めたことが背景にあるようであるが(なお、こうした態度変化は、のちに日米構造会議へと発展し、その後の「一般競争入札原則導入」の大きな要因となったともいわれている<sup>20)</sup>)。そうした中、ついに1981年には、建設業界を独占禁止法違反として取り締まる静岡事件が発生した。同事件では、それまでの典型的な「仕事配分を目的とした談合」が、公正取引委員会によって厳しく追及された。ただし、この事件を機に、建設業界は独占禁止法で違反となる範囲、違反とならない範囲を明確化する必要性を認識することとなった。そしてそうした認識が、代議士(政治家)を通して政府、国会でも共有されることとなり、1984年「公共工事に係る建設業における事業者団体の諸活動に関わる独占禁止法の指針」と題する建設業向けのガイドラインが公表されることとなった。このガイドラインはもちろん、いかなる「事業者団体の諸

活動」が独占禁止法の対象になるのかを示しているのだが、それは裏を返せば、いかなる「事業者団体の諸活動」が独占禁止法の対象とは「ならない」のかを示すものでもあった。かくしてこのガイドラインの公表を通して、「違法とされない談合」が示されることになったのである<sup>20</sup>。なお、その後に摘発された大きな談合事件としては、1991年の埼玉土曜会事件が挙げられる。ただし、この事件については、最終的には公正取引委員会は刑事告発を見送っている。その背景には、談合を行った「実行行為者」が特定できなかったこと、さらには、政治家達の圧力が公正取引委員会の活動を制約したためとの指摘がなされている<sup>20</sup>。なお、土曜会では、入札前に、落札を希望する業者に当該工事案件についての提案を行わせることによって、談合内であっても、競争性のある程度担保する方法や、何年間も受注できていない業者に対して他業者の施工協力という形による救済的措置が取られており<sup>20</sup>、この談合が実質上社会的に害悪をもたらしているというよりは、各種公益の観点から談合の存在を完全に否定できないという側面があったことが示唆される。

#### (11) 入札契約合理化への大改革

さらに1989年、「日米構造協議」を発端とする、米国からの建設市場開放の圧力も相まって、これまで国内で広く一般的に採用されてきていた「指名競争入札」から、「一般競争入札」へと転換する気運が高まっていった。それと同時に、独占禁止法の運用強化がさらに進められるようになっていった。その結果、政府は、同法違反である談合を取り締まるべく、1994年、国直轄の大規模工事について一般競争入札方式を本格採用することとなった。その後、対象工事が徐々に広げられ、ほとんどの公共工事において、長年採用されてきた指名競争入札方式が一般競争入札方式へと変換されていった<sup>1426</sup>。

しかしながらその結果、当然ながらダンピングが頻発することとなった。さらにはそのダンピングの、これもまた半ば必然的な帰結として「品質の劣化」が生ずることとなった。そしてさらには、そうした問題を水面下で回避しようとする社会的な動きが活発化し、結局は談合が、これもまた半ば必然的な帰結として、遂行されてしまい、しばしばそれが摘発されることになっていったのである。

いわば、ダンピング、品質劣化、そして、談合の発生はいずれも、互いに密接に関連しあいながら、指名競争入札と随意契約と談合の廃止によって、いわば「構造的」に発生していくこととなったのである。こうした状況は、戦前において工業組合法が施行される以前の状況に酷似した状況であると解釈することができるだろう。

#### (12) 技術と価格を考慮する総合評価方式の本格導入

その後も、談合事件がしばしば社会問題化し、指名競争入札方式が談合の温床になっているとされ、更なる一般競争入札方式の拡大が求められる一方で、それまで発注者による入札参加業者の指名によって担保されていた「品質」をいかに確保していくかが問題視されてきた。こうした状況を背景に、建設省は1998年「公共工事の品質確保等のための行動指針」を取り纏めた。また、同年、価格と品質を総合的に勘案し、落札者を決定する「総合評価方式」の試行工事がはじめて公告された。その後、同方式による一般競争入札方式の適用拡大がさらに進み、2005年に施行された「公共工事の品質確保の促進に関する法律」の実行策として、国土交通省は総合評価方式による一般競争入札方式への全面的な転換を決定した。

#### (13) 総合評価方式におけるダンピング問題の発生

総合評価方式全面的採用という大きな方針転換が進められる中、それと前後して、談合の更なる取り締まり強化が進められていった。1997年には独占禁止法の適用除外項目が原則撤廃され、さらに2000年代に入り、行政側に対しても独占禁止法違反による処罰が規定されることとなった。これに伴って当時多発した談合事件摘発を受けて、2005年、大手ゼネコン各社はついに「談合決別宣言」を発表するに至った。

一方で、これとはまた別の流れとして、同時期に政府による公共事業予算が激減していった。この公共調達制度改革と公共事業費の激減により、業者による熾烈な受注競争に拍車がかかり、公共工事の品質確保が再び懸念されることとなった。これを受け、国土交通省は様々なダンピング対策を講じるも、一向にその解消には至らず、2006年に「緊急公共工事品質確保対策」を講じることとなった。低価格入札による品質確保ができない恐れがある場合の対策として、極端な低入札者に対して特に重点的な調査（特別重点調査）を実施したり、調査基準価格を下回った場合における施工体制の厳格な審査など<sup>28</sup>により、著しい低入札の発生件数は減少したが、同方式については、受発注者双方の負担増や評価基準の公平性を担保することが困難である点など様々な問題点が現在に至るまで指摘され、逐次的に修正を巡る議論が重ねられてきている。

#### (14) 明治以降の公共調達制度を巡る経緯のまとめ

以上の明治以降の公共調達制度を巡る歴史変遷をまとめると、以下のようなになる。すなわち、入札価格による競争のみでは、公共工事の適切な品質確保を十分に担保し得ないということが、官民両側の共通認識であり、我が国の入札契約制度は、品質確保に係わる非価格要素を

どのようにして評価すべきかについて模索しつつ、随時修正を重ねることで、原則競争入札の延長線をたどってきたのであった。そしてその中で、我が国の公共調達制度は、昭和12年以降の戦時体制下における国家社会主義的な統制経済という特殊な環境下において、敗戦直前の時点で、業界の社会調整能力を法的に積極的に正式に位置づける制度にまで辿り着いたものの、敗戦によってその制度が解体され、再び、業界の調整能力を正式には活用しない入札制度が導入されることとなった。その結果、半ば必然的に談合という調整秩序が競争入札による弊害の是正を補完するために導入されていったのが、戦後の歴史的経緯であった。

——しかし、談合という話し合いによる受注予定者の決定には、その結論を守らせる力が必要であるから、政治家や発注者の介入を招きやすく、不適切な官製談合等、「不正の温床」へと陥りやすい構造的特質があったのも事実であると考えられる。そしてさらにそこに、日米建設摩擦をきっかけとした独占禁止法強化の動きによって、業界の自主的な談合機能がさらに弱体化し、それまでの調整秩序が崩れていったのであった。

### 3. 本研究のまとめ

#### (1) 公共調達における談合の役割

「談合」の実態を完全に明らかにすることは、情報収集の困難性故に、実質的な困難性を常に伴うものと考えられる。しかし、種々の文献や証言から次のような事態の存在を十二分に窺い知る事ができる。すなわち、歴史的に談合はその目的から方法まで実に様々な形で存在してきたが、本稿冒頭で提示したように、談合と呼ばれる制度には、いわゆる健全なる業者が、不良不適格業者を排除していくと同時に、不当なダンピングを避けるという機能を（その機能だけが全てとは必ずしも言えないものの）担っていたという仮説を、既往文献の諸記述は支持しているものであった。このことはさらに踏み込んで記述とするなら、談合は、次の様な「良質な談合」と「悪質な談合」に大別されるということになる。

すなわち、「良質な談合」とは、競争入札によるダンピングの発生や、不良不適格業者の参入などを防ぎ、工事の適切な品質を確保するために、第三者への利益誘導行為を排除した、業者間の自主的な手段、場合によっては発注機関職員も関与しつつ、当該工事特性や業者の施工実績、その他事情を総合的に勘案し、入札前に入札参加者の入札金額等を調整し、受注価格や受注業者を決定する行為であり、「悪質な談合」とは、入札前に入札参加業者、発注機関職員、または、それ以外の第三者も含めた関係者が、入札に際して不当に利益を得る目的をも

って、入札前に各入札参加者の入札金額等を調整し、受注者と受注価格をあらかじめ決定する行為である。

例えば、戦前、業界顧問弁護士として、談合を弁護してきた牧野良三は、明治末期から昭和初めまでは「談合屋、顔役、金筋の時代」つまり「悪い談合」の時代だったと述べている<sup>17)</sup>。その後、業界組織によって自主的な調整行為を行う体制が整えられ始められ、「良い談合」の時代となっていったという。しかしその「良い談合」もやはり、その構造上、調整を成り立たせるための強制力が必要となるが故に、本来の「公益のための業界自治」から乖離していく傾向を内に包んでいたものと考えられる。そしてその傾向が推し進められた要因として、亀本和彦<sup>18)</sup>は1993年のゼネコン汚職事件を例に、次のように指摘している。

一つは自主調整を構築していた業界に、静岡事件以来、政治家の介入が次第に及んできたこと、もう一つは、日米の建設摩擦等をきっかけに、業界の自主的な談合機能が弱体化し、逆に政治家や自治体の首長の発言力が強まったことである。その他、業界の自主調整を危ぶめる、すなわち「良質談合の悪質化促進」の要因として、明治会計法制定に伴う一般競争入札の導入、また、戦後のGHQ統制下における競争性向上策が挙げられる。

一方で、この「良質談合の悪質化」という構造上の必然的な帰結を回避しようという動きも、歴史上、特に戦前には多々試みられてきた。例えば、本稿で重ねて紹介した業界人としての談合屋であった前田栄次郎は、それまで第三者の介入によって談合金が多大になっていた状況を案じて、第三者を排除した談合の取り仕切りを自ら買って出たのであり、その後、その役割を担おうとしたのが、土木業協会統制部であった。業界組織による談合調整統制は結果的には実現しなかったのであるが、戦時色が強まっていくことと相まって、さらにその必要性が高まっていき、工業組合法適用による業界統制が最終的には実現したのであった。

#### (2) 公共調達制度の適正化に向けて

本稿では社会資本整備の最も重要な使命である「国民の命と暮らしを守る」という観点から、これまでの公共調達制度の歴史的変遷に加え、談合が公共調達に果たしてきた役割にも着目して考察を行った。

その結果、主として次のような2つの知見が得られた。第一に、公共調達制度を巡る議論の歴史的変遷から、公共調達制度にはダンピングの防止等の価格面、不良不適格業者の排除等の品質面、必要な地域建設供給力の維持・確保等の地域活力や防災面などの機能や役割が重視されてきたこと。第二に、上記に示したような公共調達制度の役割を果たす業界による自主的な制度運用として

「良質」な談合が少なくとも一面においては行われており、公共調達制度では対応しきれない機能的補完を行い、公益に資してきた部分は否定できない、という点である。そして戦前には、業界の自発的な制度運用として創成された本稿で指摘した「良質な談合」の仕組みを、国家権力の下で合法化していく取り組みが「工業組合法」によって推進されていったとも解釈可能な経緯が展開された。そしてその結果として、自主的な協定と「工業組合法」により、不正業者や談合屋の排除、品質の確保や配給統制、そして、ダンピングの回避が実現されていたのである。

目下の公共調達を巡る環境は、20世紀前半の非常に混沌とした状況と類似した状況に陥っていると言っても過言ではない。

適切な公共調達制度の在り方を考える上では、業界毎の市場特性を考慮に入れる必要がある。例えば、「大量に作られた品物を、繰り返し売買して、大量に消費していく社会」という所謂「大量生産・大量消費」が成立している業界であれば、「自由な市場において実現する価格調整メカニズム」が機能する。こうした業界では、カルテルのような一種の「規制」が価格調整メカニズムの弊害となる。一方で、建設業はその逆の「少量生産・少量消費」の典型例といえる。「少量生産・少量消費」の業界においては、1)発注量の変動によって業者が倒産し、2)その結果、発注量が多い時にそれを請け負う業者がいなくなり、3)その結果、発注価格が高騰する、という悪循環に陥ることとなる（cf. 藤井, 2012<sup>29)</sup>）。このような悪循環を回避し、マーケット規模と適正業者数のバランスをとり、不良不適格業者の淘汰を図る上で、戦前に適用された「工業組合法」が入札契約制度を巡る諸問題の是正を実現していたことを踏まえると、今後の制度設計において当時の制度は十分に参考に値するものといえよう。

公共調達制度の適正化をめぐるのは、平成26年6月に改正品確法が施行されたことを皮切りに、議論が活発化している。より望ましい公共調達制度の実現に向けては、「国民の命と暮らしを守る」ための社会資本整備の早期かつ効果的な推進に資する、という公共調達制度の本来の在り方を社会全体で共有した上で、本稿で論じた談合が「必要悪」として求められてきた構造的要因、というものは一体何であったのかに十二分に配慮しながら、前述のような適切に法改正を進め自律的な成長システムとして制度運用を進めることが求められる。今後は、入札市場の現況に関するより稠密な実態分析のほか、国内の一部の発注機関で試行されている新たな取り組み事例の効果に関する研究の蓄積等が重要であると考えられる。

謝辞：本稿の基礎資料を収集する等にあたり、平成27年京都大学大学院都市社会工学専攻修了山川貴大氏に多大なる協力を頂いた。ここに記して深謝したい。

## 参考文献

- 1) 藤井聡：公共事業が日本を救う，文春新書，2010。
- 2) 国土交通省，建設産業の再生と発展のための方策，2011。
- 3) 国土交通省：資料3-3建設産業の再生と発展のための方策2011，2011。
- 4) 木下誠也，佐藤直良，松本直也，芦田義則：公共工事調達における低入札対策の歴史的考察，土木学会論文集F4(建設マネジメント)，Vol.66，No.1，2010。
- 5) 国土交通省中央建設業審議会：第1回入札契約の適正化に関する検討委員会会議資料，2004.8.4。
- 6) 国土交通省中央建設業審議会：第7回入札契約の適正化に関する検討委員会会議資料，2005.6.28。
- 7) 国土交通省国土技術政策総合研究所：直轄工事における総合評価方式の実施状況(平成21年度年次報告)。
- 8) 国土交通省：入札契約適正化法に基づく実施状況調査の結果について(平成23年1月24日付)。
- 9) 日刊建設工業新聞，2013年11月11日号，公共工物品確法改正 自民，議員に法制化PT/年内骨格，年明け国会へ，2013。
- 10) 伊藤弘之：公共工事における総合評価方式の変遷と今後の課題について，建設マネジメント研究論文集 Vol.14，2007。
- 11) 金子雄一郎，松村吉晃，島崎敏一：総合評価落札方式の実態に関する統計分析—入札参加者間の技術評価点及び応札価格の差に着目して—，土木学会論文集F4(建設マネジメント)，Vol.68，No.4，1\_193-1\_199，2012。
- 12) 森本恵美，滑川達，岡本太也，山中英生：落札企業の地域性に着目した被指名実績と工事成績評定との関係に関する統計分析，建設マネジメント研究論文集 Vol.14，2007。
- 13) 高瀬達夫，瀬下慶彦，小山健：独自の評価項目を活用した長野県の総合評価落札方式の実態分析，建設マネジメント研究論文集 Vol.16，2009。
- 14) 木下誠也：公共調達研究 健全な競争環境の創造に向けて，日刊建設工業新聞社，2012。
- 15) 亀本和彦：公共工事と入札の適正化—入札談合の排除と防止を目指して—，国立国会図書館，2003。
- 16) 山崎祐司：談合は本当に悪いのか，洋泉社，1997。
- 17) 宮崎学：談合文化論，祥伝社，2009。
- 18) 土木工業協会・電力建設業協会，日本土木建設業史，1971。
- 19) 公正取引委員会：カルテルの実態調査と経済理論分析，2008.3：平成23年度における独占禁止法違反事件の処理状況について，2012。
- 20) 岩下秀男：日本のゼネコン—その歴史といま—，日刊建設工業新聞社，1997。
- 21) 武田晴人：談合の経済学，集英社，1994。
- 22) 菊岡俱也：建設業を興した人々，彰国社，1993。
- 23) 飯吉精一：建設業の昔を語る，技報堂，1968。
- 24) 日本鉄道建設業協会，日本鉄道請負業史，土木工業協会，1990。
- 25) 江副高章，片野博，井上朝雄：工業組合法が建設業界の編成に与えた影響—建設業の統制に関する研究その2—，日本建築学会九州支部研究報告第46号，2007.3。
- 26) 藤井聡：コンプライアンスが日本を潰す，扶桑社新書，2012。

- 27) 木下誠也, 佐藤直良, 松本直也, 芦田義則: 公共工事調達における低入対策の歴史的考察, 土木学会論文集 F4 特集号 Vol.66 No.1, 2010. 2006.12.8
- 28) 国土交通省, 緊急公共工事事品質確保対策について, [http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/00/001208\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/00/001208_.html), (2016.5.16 受付)
- 29) 藤井聡: コンプライアンスが日本を潰す～新自由主義との攻防～, 扶桑新書, 2012.

## STUDY ON THE TENDERING AND CONTRACTING SYSTEM FOR PUBLIC WORKS AT PUBLIC BENEFIT

Satoshi FUJII and Ayu MIYAKAWA

In Japan, we have had such extremely high risk of natural disasters that construction firms have been playing important roles, not only in infrastructure management, but also in disaster prevention and economic development for our society. However, due to the recent impoverishment of the industry which afterward may cause lowering the quality level of the constructions, there has appeared to be an argument about how we redesign the tendering and contracting system.

This study, reviewing the history of contracting system for public works, reveals that keeping construction quality and the existence and development of construction firms have so far been and should be considered properly on contracting system, considering the social impact the firms have in our society. Furthermore, the study concludes a fundamental direction to the future tendering and contracting system with a suggestion in which local construction function considered as ever.